



XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 626 de 2021

S/C y Carpeta Nº 1852 de 2021

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

---

SUPRESIÓN DE JUZGADOS DE PAZ POR REORGANIZACIÓN DE TERRITORIOS JURISDICCIONALES POR COMUNIDADES GEOGRÁFICAS

Acordada Nº 8119 de la Suprema Corte de Justicia, de 19 de agosto de 2021

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Se establecen normas relacionadas con la acción de nulidad

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 6 de octubre de 2021

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Cecilia Bottino Fiuri.

Miembros: Señores Representantes Mario Colman, Diego Echeverría, Rodrigo Goñi Reyes, Claudia Hugo, Alexandra Inzaurralde Guillen, Eduardo Lust Hitta, Enzo Malán Castro, Nicolás Mesa Waller, Ope Pasquet y Mariano Tucci Montes De Oca.

Invitados: Presidenta de la Asociación de Magistrados del Uruguay, Dra.Graciela Gatti y Vocales, Dras. Alexandra Facal y Lilián Elhorriburu.

Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, Dr. Rafael Ubiría y Procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo, Dra. Silvana Nessar.

Secretarias: Señoras Florencia Altamirano y María Eugenia Castrillón.

===II===

SEÑORA PRESIDENTA (Cecilia Bottino Fiuri).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a la presidenta de la Asociación de Magistrados del Uruguay, doctora Graciela Gatti, y a las vocales doctora Alexandra Facal y doctora Lilián Elhorriburu.

Agradecemos la presencia de la Asociación, que solicitó ser recibida, en virtud de la petición de algunos diputados con relación al asunto a estudio de la Comisión: "Supresión de Juzgados de Paz por reorganización de territorios jurisdiccionales por comunidades geográficas. (Acordada Nº 8119 de la Suprema Corte de Justicia, de 19 de agosto de 2021)".

Cedemos la palabra a las invitadas.

SEÑORA GATTI (Graciela).- En nombre de la Asociación queremos agradecer a todos por habernos recibido en el día hoy.

En realidad, solicitamos ser recibidos porque creemos que este tema no podía tratarse sin convocar también a la Asociación de Magistrados del Uruguay; no sabemos por qué, en oportunidad de convocarse a las otras asociaciones, la nuestra quedó afuera: se recibió la Suprema Corte de Justicia, al Colegio de Abogados, a las asociaciones de funcionarios y de defensores públicos, pero creemos que la palabra de los jueces también tiene mucho que ver con esto y que no podíamos quedar ausentes. Entonces, más allá de que llegamos un poco tarde -hay muchos temas y mucha información que ustedes ya tienen y, por lo tanto, no los vamos a reiterar; he estado leyendo las versiones taquigráficas y han recabado mucha información en las distintas comparecencias-, nos parecía fundamental señalar cuál es la visión de los jueces.

Como ha transcurrido algo de tiempo, la Asociación de Magistrados del Uruguay ha tenido oportunidad de realizar una asamblea a la que convocó a todos sus asociados para debatir este tema. Lo que quedó claro en esta asamblea es que la mayoría de los jueces se pronunció a favor de exigir a la Suprema Corte de Justicia la derogación de la Acordada Nº 8119 que, como ustedes saben, está simplemente en suspenso, es decir, no ha sido derogada y el tema está pendiente de resolución final.

Desde la Asociación de Magistrados del Uruguay se ha advertido con gran preocupación lo que significa la supresión de un gran número de juzgados de paz, no tanto por los números, porque si uno mira los números fríos y el volumen de trabajo no son relevantes, sino por el rol social que cumplen estos juzgados. Esto afecta, o puede afectar directamente el acceso a la justicia en poblaciones pequeñas más alejadas, y centraliza la concentración de funciones judiciales en los grandes centros, en las capitales departamentales o en Montevideo, complicando a muchas poblaciones. Además, también supone una complicación a nivel de la carrera judicial porque, si bien es verdad que algunos juzgados no estaban funcionando, otros sí lo están y con jueces a cargo, que estarían dejando de cumplir funciones jurisdiccionales para pasar a desempeñarse en tareas de tipo casi administrativo o de auxiliares en otro juzgado; no era muy clara la propuesta que la Corte estaba efectuando a esos jueces.

Por lo tanto, desde la Asociación entendemos, como primer criterio, que la Acordada Nº 8119, tal como fue concebida, tiene que ser dejada sin efecto -esto surgió del mandato de la asamblea- y, además, creemos que debe trabajarse en buscar soluciones que garanticen el acceso a la justicia. Cuando hablamos de garantizar el acceso a la justicia lo estamos considerando de una manera integral: no se trata solamente del juzgado de paz

y de redefinir nuevas competencias -en eso estamos trabajando-, sino también de asegurar la debida defensa: esa es una visión que también debemos tener en cuenta.

El juzgado de paz es muy importante, pero también que las poblaciones y las personas que van a acceder a esos juzgados lo hagan con la misma calidad de justicia, con un nivel de justicia similar al que se tendría en otras poblaciones.

La Asociación ha asumido un rol proactivo, ha generado un grupo de trabajo, al que le ha dado un plazo de 30 días para analizar las competencias actuales de los juzgados de paz, para determinar en qué medida amerita que sean redefinidas. Ustedes saben que con el Código del Proceso Penal, por ejemplo, la competencia de urgencia en materia penal -que era gran parte del trabajo de muchos juzgados de paz- ya no la tienen. En materia de violencia de género, si bien tienen competencia para adoptar las primeras medidas, tampoco realizan actuaciones concretas porque, en definitiva, en veinticuatro horas tienen que trasladar el caso al juzgado letrado.

Por lo tanto, hay que reexaminar en qué medida otras competencias corresponde, es útil o importante que sean trasladadas a estos juzgados. Para eso vamos a trabajar; se creó un grupo, por suerte, muy numeroso. Hay muchos jueces inquietos con este tema, de todos los grados, y lo que le proponemos a esta Comisión es acercarles el resultado de este trabajo -si nos permiten-, que lo tendremos aprobado en un mes y poco, para aportar soluciones en este tema.

Precisamente, hablábamos con las colegas que en esto de redefinir competencias puede haber, por ejemplo, arrendamientos rurales. ¿Tiene sentido que estén solamente en los juzgados letrados de la capital? ¿Por qué no asignárselo a los juzgados de paz que no tienen esa competencia? Pensamos también en algún tipo de procesos en materia de familia. Se ha pensado en divorcios ante escribano público y por qué no ante los juzgados de paz. Ahora, si vamos a redefinir competencias debemos pensar en tener cubierta la parte de la defensa, y ese es un tema en el que luego ustedes tendrán la palabra, porque supone recursos.

Así que sobre esa vía queríamos plantearles que estamos trabajando, quedando a la orden para cualquier pregunta o inquietud que ustedes quieran formularnos y, además, comprometidos a aportarles el resultado de este trabajo que estamos emprendiendo.

SEÑORA FACAL (Alexandra).- Quisiera agregar que esta modificación de la competencia viene de la mano de una modificación de la judicatura actual. En la actualidad, todos los jueces son profesionales; antiguamente no, había jueces legos, pero hace un tiempo -capaz que hace diez años, o un poco menos- la judicatura uruguaya es absolutamente profesional.

Por eso, entendemos que en cuanto a algunas competencias que quizás antes existía fundamento para no otorgarles, porque había jueces que no eran profesionales, ahora es un factor que desapareció. Por eso es preciso que repensemos la competencia -sabemos que eso también ya se ha manejado en esta Comisión-, de una forma que tampoco impacte en otros jueces, porque la supresión de un juzgado sobrecarga a otros jueces que ya están bastante sobrecargados, fundamentalmente, los letrados del interior, y yo sé que hay muchos abogados del interior que eso lo saben. Resumiendo: bajemos y distribuyamos el trabajo para que todo sea funcional.

SEÑOR REPRESENTANTE COLMAN (Mario).- Señalo la importancia de la comparecencia de la Asociación, y agradezco que hayan querido participar.

Solo quiero excusar a esta Comisión porque originariamente, cuando tomamos conocimiento de la Acordada N° 8119, convocamos a la Suprema Corte de Justicia;

después se invitó a otras delegaciones, y realmente por algún motivo -que no lo sé- no nos dimos cuenta de convocar a la Asociación de Magistrados del Uruguay, y queremos pedirles disculpas en ese sentido.

Sí me parece sumamente importante el aporte que están haciendo, desde una mirada distinta a la que abordamos, porque todos encaramos la problemática desde el acceso a la justicia, a veces teniendo en cuenta, también, el tema de costos y demás, pero no necesariamente sobre una distribución de competencias, que es un aspecto realmente interesante. Por eso nos interesa mucho el resultado de ese estudio que está haciendo la Asociación.

Simplemente quiero decir que tenemos la misma preocupación que ustedes, porque esa resolución fue suspendida -recién hablaba con el diputado Ope Pasquet que tendríamos que averiguar en qué está la instancia en la rendición de cuentas y las gestiones que se iban a realizar-, pero creo que estaríamos postergando un problema, y me parece que el abordaje desde el punto de vista del acceso a la justicia y de la redistribución de ciertas competencias es sumamente importante.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- En nombre de la Comisión agradezco la presencia de la Asociación. Reitero que fue una omisión que tuvimos el no haberlos tenido en cuenta cuando se sugirieron los invitados: tremenda omisión. Lo bueno es que ustedes lo hayan advertido y hayan tenido la voluntad de concurrir a asesorarnos, porque eso no siempre pasa frente a un planteo como este, que para nosotros es muy sensible. Como ustedes verán, acá somos muchos los diputados y diputadas del interior y fuimos los que alertamos de esta situación. Por eso quisimos traer rápidamente este tema al Parlamento.

Advertimos que no nos quedamos en la visión casi unánime de quienes pensábamos que no había sido una decisión adecuada de la Suprema Corte de Justicia. Ahora, se nos dificultaba la posibilidad de ver por dónde podíamos transitar una solución, que muchas veces pasa por lo presupuestal, pero ustedes están trabajando con otra mirada -que es uno de los temas que a nosotros también nos preocupa-, que es la de los derechos de los justiciables.

Ustedes pusieron sobre la mesa un tema que está bastante olvidado, que es el de las defensorías, de los defensores de oficio, de las defensorías de oficio, que tantas dificultades tienen, fundamentalmente, para llegar a los lugares más alejados de las capitales de los departamentos. A mi entender -y acá sí hablo en forma personal-, este es uno de los "debe" más grandes que tenemos.

Entonces, agradezco una vez más a la Asociación y, por supuesto, esta Comisión está abierta y disponible para el intercambio.

Ni bien tengan el resultado del trabajo que están haciendo, estamos abiertos a que lo compartan y a trabajar en forma conjunta.

Muchísimas gracias.

SEÑORA GATTI (Graciela).- No importa el momento; lo importante es que estamos acá.

La idea es trabajar y aportar soluciones; la visión y el diagnóstico todos los tenemos. Así que quedamos comprometidos a hacerles llegar ese trabajo y a seguir trabajando en lo que pueda ser necesario.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Los agradecidos somos nosotros.

(Se retira de sala la Asociación de Magistrados del Uruguay.- Se suspende la toma de la versión taquigráfica.- Ingresan a sala representantes de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo)

——La Comisión tiene el agrado de recibir al procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, doctor Rafael Ubiría, y a la procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo, doctora Silvana Nessar, a los efectos de dar su opinión sobre el proyecto de ley que está a consideración de esta asesora denominado "Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Se establecen normas relacionadas con la acción de nulidad", carpeta 1852 de 2021, repartido 519.

Cabe aclarar que la Comisión también tiene a estudio otra carpeta referida al mismo asunto, que es la N° 1127 de 2021, repartido 327, de febrero de 2021; este proyecto también hace referencia al proceso contencioso administrativo de anulación

Cedemos la palabra a los integrantes de la delegación.

SEÑOR UBIRÍA (Rafael).- Buenos días.

Agradezco a la Comisión por habernos recibido.

El motivo de nuestra solicitud de comparecencia ante esta Comisión tiene que ver con el proyecto de ley que refiere a las modificaciones en el proceso de lo contencioso administrativo, que tiene media sanción del Senado.

Quiero destacar que, sin duda alguna, estamos de acuerdo con que el proceso de lo contencioso administrativo requiere de modificaciones, acortar plazos y reducir una cantidad de términos que son inadecuados.

En realidad, nosotros nos enteramos de la existencia de este proyecto cuando ya había ingresado al Senado y estaba a veinticuatro o cuarenta y ocho horas de ser aprobado. Por lo tanto, no tuvimos la oportunidad de conocerlo antes y de dar nuestra opinión con anterioridad. Una vez que nos enteramos, nos comunicamos con el ministro de Educación y Cultura -somos una unidad ejecutora dependiente de ese Ministerio- para plantearle el caso. Sin duda, la idea era venir a la Comisión para exponer a los señores diputados lo que tiene que ver con la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, ya que el resto del proyecto nos parece muy adecuado, porque reduce plazos y abrevia el proceso.

Lo que nos sorprendió un poco fue que en el segundo inciso del artículo 2º se redujera el plazo de la Procuraduría para dictaminar, sin hacer ninguna precisión en cuanto a qué tipo de cuestiones se refiere; es para todo.

De acuerdo a la ley actual, tenemos un plazo de noventa días para dictaminar y, como ustedes saben, la función de la Procuraduría del Estado es dictaminar en todos aquellos asuntos que conciernen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La gran mayoría de las veces los expedientes son complejos e involucran a distintos entes del Estado, no solo de la Administración Central, sino también entes autónomos, como Ancap y UTE; además, tenemos la ley de puertos, la ley de medios, es decir, casos que son realmente muy importantes.

La Procuraduría tiene seis funcionarios, seis abogados, contando al procurador del Estado y entran, aproximadamente, entre veinticinco a treinta expedientes por semana del TCA. Si hacemos un cálculo, si se redujera el plazo -en caso de que el proyecto se aprobara tal cual vino del Senado-, cada uno de los funcionarios recibiría cinco expedientes por semana para dictaminar. Por consiguiente, en un día tendría que leer, estudiar, consultar doctrina y jurisprudencia, decidir si se anula o no se anula, y hacer el

dictamen. Eso es absolutamente imposible; lo digo sinceramente. De acuerdo a lo establecido en la Constitución, estoy a un mes y medio de cesar en mi función por haber cumplido diez años en el cargo, por lo que no vengo a defender un tema personal, sino institucional.

Por otra parte, también hay algunas contradicciones normativas como, por ejemplo, con el recurso de revisión. En este sentido, la ley prevé que la Procuraduría del Estado tiene cuarenta y cinco días para dictaminar, y este recurso se da muy escasas veces; prácticamente, nunca. || Entonces, a mi juicio, sería una contradicción bajar el plazo a treinta días para cuestiones de fondo y no tocar nada respecto del recurso de revisión; lo digo con mucho respeto.

Después está el tema de las cuestiones formales que la doctora que tiene muchos más años que yo en la Procuraduría lo ha destacado, y ahora seguramente podrá hacer otro tipo de precisiones.

Respecto a las cuestiones formales que muchas veces nos vienen, no hay ningún plazo establecido. Sin embargo, la Procuraduría siempre separa esos expedientes que vienen por cuestiones formales para sacarlos lo más rápido posible y no esperar los noventa días. Se podría esperar, pero no tiene sentido. Lo hace por una cuestión de responsabilidad. En una semana, quince días, más o menos, esas cosas salen. Ahí también hay un vacío. Capaz que se podría reducir el plazo para cuestiones formales y dejar el mismo para las cuestiones de fondo

Entones, básicamente, venimos a pedir que se reconsidere esta reducción del plazo. En aras del espíritu de la modificación y de la reducción del contencioso administrativo, se podría bajar a otro tipo de plazo. Podrían ser sesenta días, por ejemplo, pero treinta días es absolutamente imposible.

Por ejemplo, en el TCA, cada ministro mantiene los cuarenta y cinco días para dictaminar. Son cinco ministros, por lo que ahí se va un tiempo bastante largo; y en realidad lo que venimos a pedir es eso: que se reconsidere el plazo, que no se baje a treinta días y que, en el peor de los casos, se baje a sesenta días y se establezca otro plazo para cuestiones formales, que capaz que podría ser menor a ese.

Básicamente, ese es el motivo de la comparecencia.

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Comparto totalmente lo que dice el procurador y me gustaría hacer alguna precisión sobre lo que él señalaba.

Cuando la ley orgánica del TCA fijó el plazo de noventa días para el dictamen del procurador, no lo hizo en forma arbitraria. Ese plazo tiene un sentido y es el que señalaba el procurador: cada uno de los ministros tiene cuarenta y cinco días para estudiar la sentencia, además de tener sus tres asistentes y un redactor. Entonces, al procurador se le asignaron noventa días, porque se supone que tiene cuarenta y cinco días el adjunto y cuarenta y cinco días el procurador, porque el expediente entra a la oficina, se le asigna un abogado adjunto o al procurador adjunto -que mientras el procurador no está cumple las funciones de abogado adjunto-, lo estudia y luego lo tiene que estudiar el procurador, además de que al procurador también se le asignan expedientes. O sea que el procurador tiene los suyos, los que le asigna la secretaría letrada -la mesa, cuando llegan los expedientes-, más todos los expedientes de los cinco abogados adjuntos de los veinticinco o treinta que entran por semana. Eso por un lado.

En el proyecto de Promole, que es el otro al que la señora presidenta hacía referencia -en el que nosotros trabajamos y que comentaba con ella-, sí propusimos que se redujera el plazo de noventa días que está establecido en el artículo 17 de la Ley

Nº 15.524 porque, como dice el procurador, de hecho, cuando el expediente entra por una cuestión formal, quiere decir que esta es previa a dictar la sentencia definitiva. Es decir que hay un problema, que el acto no es procesable o cuestiones que se resuelven antes. ¿Entonces qué pasa? Como se resuelven antes, pero son intraprocesales, se forma un incidente. Seguramente, ese incidente va y viene. Entonces, como el expediente va a tener dos entradas, para que el actor no espere noventa días a que entre el expediente y otros noventa días de nuevo, siempre lo sacamos antes. De hecho, cuando llegan los expedientes, el secretario letrado separa todo lo que son cuestiones formales y, además, los hago yo en este momento. Por lo tanto, reducirlo en ese punto nos parece bien, nos parece correcto, porque es lo que sucede.

Además, estamos con ánimo de acompañar el proceso de reducción de los plazos. O sea que eso nos parece perfecto, pero como dice el doctor, fíjense que el proyecto que se aprobó tiene esa incongruencia que en un incidente, que es el recurso de revisión, deja cuarenta y cinco días al procurador, plazo mayor que para dictaminar en la sentencia definitiva. Evidentemente, ahí hay una incongruencia, un error. Aunque nos dejaran ese plazo de treinta días, habría que corregir el proyecto. El artículo 100 no fue considerado por quienes promovieron el proyecto.

Finalmente, quiero hacer referencia a que si bien el artículo 17 -es algo importante- establece el plazo de noventa días, tiene un agregado por el cual se genera una suerte de silencio positivo. Este fue un agregado que se hizo con la Ley Nº 16.320, porque en ese momento había muchos atrasos en la Procuraduría. Fue cuando se aprobó la Ley Nº 15.783 en el año 1985, que favoreció el ingreso de muchas personas después del proceso de facto. Allí se generó un atraso muy importante. Entonces, se promovió este artículo para que hubiera un silencio positivo, es decir que si el procurador no se pronuncia en el plazo de noventa días, se entiende que el dictamen es favorable. Ahora ese inciso fue declarado inconstitucional por la sentencia Nº 726 de 1994 de la Suprema Corte de Justicia. ¿Qué pasa? La declaración de inconstitucionalidad tiene efecto entre las partes: actor y demandado. Como en este caso, el demandado es el Estado -Ministerio, Procuraduría-, en los hechos ya no se aplica más, porque siempre que se quiera aplicar ese inciso, se le va a aplicar a la Procuraduría. |Entonces, en cuanto al silencio positivo, si bien aun está en la ley, de hecho, el efecto que genera esa sentencia -no sé si me explico- hace que no se nos aplique. O sea, silencio positivo no hay. De todas formas, atraso tampoco hay; no hay un expediente que salga atrasado de la Procuraduría pero, evidentemente, con un plazo de treinta días es imposible. Es imposible que el procurador lea un expediente por día. Comentamos eso al ministro y antes de venir acá se lo planteamos, porque se va a generar administrativamente un problema en una unidad ejecutora que es subordinada al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Eso es lo que básicamente queríamos plantear.

No estamos de acuerdo con que se reduzca el plazo, pero siempre manteniendo el criterio de los cuarenta y cinco días; incluso en la ley de Promole nosotros queríamos promover el criterio de cuarenta y cinco días para que fuera coherente con la ley, porque es una modificación de la ley orgánica central, digamos.

Muchas gracias por escucharnos.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).-

Muchas gracias a la delegación.

Voy a pedir una aclaración. Adelanto que en Cabildo Abierto tratamos este tema, y ya resolvió no apoyar este artículo que lleva el plazo a los treinta días. Además,

coincidimos con la incongruencia del recurso de revisión, que casi no se da, porque tiene que ser una causa excepcional.

Estábamos como esperando para ver cuál era el plazo apropiado; nosotros pensábamos en sesenta días, pero es una opinión personal, de nuestro partido, no del resto de los compañeros.

La pregunta concreta es la siguiente. A la Procuraduría los expedientes van siempre previamente a la sentencia. Entonces, en el aspecto formal y sustancial -esta es la pregunta-, ya sea para dictar sentencia definitiva por un tema sustancial o por un tema formal, es la misma oportunidad procesal. Entonces, quiero saber si nosotros tenemos alguna forma, o si tienen alguna sugerencia para hacer una diferencia desde el punto de vista procesal que les permita tener un plazo para lo sustancial y otro para lo formal.

¿Se entendió la pregunta?

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Sí, entiendo la pregunta. Es más: en el artículo que se proyecta de Promole, el artículo 71, cuando modificamos la ley orgánica, al referir a los incidentes -el artículo 66 y siguientes refieren a los incidentes, es decir, al inagotamiento de vía, acto no procesable, caducidad de la acción-, en el trámite, se dice que hay un plazo de nueve días para oponer la excepción y, luego, para que contestes, en este caso el demandado, que va a ser el actor. Y en el 71 se dice que presentados los respectivos escritos por las partes, y acusada la rebeldía, previa vista al procurador del Estado, quedará concluso el incidente. En este caso se genera un plazo distinto para el procurador del Estado. Ese es el momento para decir que el plazo que tiene el procurador para dictaminar es otro. A partir del artículo 71, cuando se refiere el incidente, ahí habría que decir que cuando se remiten al procurador del Estado, en vez de tener plazo general va a tener un plazo de "tanto". Esa podría ser la solución.

No sé si queda claro.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- Sí, queda claro. Gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE COLMAN (Mario).- Vamos a ver si me quede clara la posición de ustedes. Entiendo que estarían de acuerdo con que el plazo se baje de noventa a sesenta días y, en caso de aspectos formales, cuando se genere este incidente, que el plazo quede como en el artículo 71, en veinte días. ¿Es así?

¿Cuál sería la posición de ustedes?

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Creo que hay que seguir el criterio de la ley: si no se toca el plazo de los cuarenta y cinco días de los ministros y de los cuarenta y cinco días del recurso de revisión, para mí -sería una sugerencia- habría que bajar a cuarenta y cinco días los plazos en casos de incidentes -que es la mitad- y yo lo seguiría manteniendo en noventa días.

O sea, se puede poner sesenta días, yo no digo que no; creo que se perdería el criterio que viene estableciendo el legislador cuando siempre habló de cuarenta y cinco días para cada ministro. Acá se sumó dos personas.

Creo que la reducción se podría dar en la parte no formal, porque además, de los veinticinco expedientes que entran, por lo menos, diez u ocho, son formales. O sea, inagotamiento de la vía, caducidad, excepción de acto no procesable, litispendencia; es decir, hay un cúmulo bastante importante de cuestiones formales.

SEÑOR REPRESENTANTE COLMAN (Mario).- ¿Ahí en qué influiría?

SEÑORA NESSAR (Silvana).- De hecho, influiría en la marcha del proceso y en la reducción, para dictar la sentencia definitiva.

Además, los ministros siempre van a tener esos plazos de cuarenta y cinco días más el pase que tiene cada uno entre que llega al secretario y ministro y ministro.

SEÑOR UBIRÍA (Rafael).- Además, estos son plazos máximos.

Obviamente, muy pocas veces nos tomamos noventa días para dictaminar; hubo un momento en que existió un trancazo muy grande, pero generalmente en cuarenta y cinco o sesenta días se hacen.

Sería conveniente tener la tranquilidad de que exista un plazo de noventa días, porque hay expedientes que vienen por cuestiones formales, pero a veces viene una tanda de expedientes que tienen muchas piezas, que requieren mucho estudio y no se pueden elaborar en dos o tres días; hay que dedicarles más tiempo.

Estos treinta días son corridos, es decir, se cuentan sábados y domingos.

Lo mejor sería mantener los noventa días, claro que sí. Yo estoy a poco de irme, así que no quiero incidir demasiado.

SEÑOR GOÑI REYES (Rodrigo).- Por supuesto lo prioritario es lo aprobado en el Senado, pero quiero saber si sobre el resto del proyecto tienen alguna opinión, alguna sugerencia u observación.

Si fuera posible -no tiene por qué ser hoy; podría ser por escrito- sería oportuno que nos plantearan alguna observación o sugerencia de este proyecto que le llaman de "Promole", porque la intención de la Comisión es tratar este asunto en las próximas semanas, y la idea es tener los elementos que estoy planteando.

Nos queda clara su opinión respecto de los plazos; sobre lo demás nos gustaría saber si tienen alguna observación y si existen adicionalmente algunas sugerencias o propuestas incluidas en el otro proyecto; nos gustaría conocerlas hoy o que después las envíen por escrito.

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Gracias por la pregunta.

Yo tengo algunas observaciones. Por ejemplo, el artículo 6° del proyecto que se aprobó en el Senado habla de demanda y contestación. Concretamente, se da traslado de la demanda que plantea el actor al demandado y se dice que tendrá un plazo de treinta días para contestar, y cuando se refiere a las actitudes que puede adoptar el demandado dice: "allanarse a la pretensión, oponer excepciones", que es de lo que hablábamos, de las excepciones formales. "Allanamiento a la pretensión": esa es una cuestión que yo entiendo -y la doctrina mayoritaria también lo entiende así- que en el proceso contencioso anulatorio no es una conducta procesal admisible. ¿Por qué? Porque el allanamiento supone que el demandado, como dice la palabra, acepta y da por válidas o por correctas las afirmaciones del actor en su demanda. Es decir, cuando el artículo 6° permite como una de las conductas probables del demandado allanarse a la pretensión, la doctrina mayoritaria entiende -y el Tribunal lo ha admitido casi siempre- que allanarse a la pretensión no es una conducta posible en el proceso contencioso anulatorio, conducta que en el proceso civil ordinario se admite. ¿Por qué? Porque tenemos un proceso distinto, que puede aplicar en parte el Código General del Proceso, o el CPC, pero solo en parte, porque es un proceso distinto: uno básicamente es escrito y el otro oral.

Además, al ser el Estado el demandado, el decreto de ley orgánica, en su artículo 95, incluyó que cuando el demandado revoca, por razones de ilegitimidad, el acto objeto del anulatorio, el proceso cesa porque carece de objeto esa contienda. Entonces, ¿qué interpretó la doctrina? Que como el demandado -que es el Estado- siempre puede

revocar el acto, por razones de legitimidad -es decir, es como el dueño del acto-, no se puede allanar a la demanda. Lo que tiene que hacer es revocar el acto: esa es la conducta, porque la ley orgánica del TCA prevé otro proceso contencioso anulatorio. Entonces, el allanarse a la demanda es algo cuestionable, por lo menos, desde el punto de vista procesal.

Por otro lado, estoy de acuerdo con todo lo que tiene que ver con los terceros; eso era fundamental. Es decir, que se cite -como empieza a partir de los artículos siguientes- al tercero interesado en el mantenimiento del acto, es fundamental. Hoy en día puede pasar que la sentencia anulatoria no tenga ningún efecto si el tercero interesado en el mantenimiento del acto no fue citado al proceso. Si el interesado en el mantenimiento del acto -es decir, aquel cuyo acto se está juzgando, cuya legitimidad se está juzgando; caso típico, una adjudicación: se adjudica una licitación pública y un oferente que no fue el adjudicatario impugna ese proceso, pero la adjudicación está y pide la anulación de ese acto; entonces, se recurre el acto, se sigue todo el proceso contencioso anulatorio y logra la anulación de la adjudicación-, el adjudicatario, no fue citado, no se le aplican los efectos de la sentencia, con lo cual la anulación de la adjudicación no sirve para nada. Es más, lleva al Estado -como hemos dicho desde el punto de vista de la academia- a un juicio reparatorio, porque el propio Estado -que no tiene la obligación de citar al tercero, pero ahora sí la tendría por esta ley- pudo y debió pensar que un proceso anulatorio puede terminar con una anulación y, entonces, debió actuar como buen padre de familia, de acuerdo con la buena administración, y citar al tercero. Eso es fundamental; la citación al tercero es una cosa que hoy en día si no se establece en la ley, el proceso podría llegar a no servir para nada.

Así que yo estoy de acuerdo con eso, pero con algunas precisiones que en nuestro proyecto hemos hecho de una forma distinta.

También creo que cuando se trata de actos generales -que es otro de los temas que trata el proyecto- hay que considerarlos; pero en general en lo demás estamos de acuerdo, con algunas diferencias. La reforma tiene que venir, porque la verdad es que el proceso muchas veces es lento y eso genera al actor que está interesado en que el acto se anule, demoras que no se justifican.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- El artículo 12 del proyecto del Senado -que es el que tiene más chance, por lo menos, de ser tratado-, que refiere al plazo -sigo con el tema procesal-, en su segundo inciso dice: "El dictamen previo a la sentencia definitiva del Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo será preceptivo y tendrá para dictarlo un plazo de treinta días". Pregunto si no sería posible -continuando la redacción en ese artículo- que ahí se establecieran noventa días y cuarenta y cinco para aspectos formales, y que el propio Tribunal sea el que diga cuál es uno y otro. ¿No sería esa la oportunidad procesal? Esa es una pregunta, porque lo de la oportunidad procesal usted me lo contestó en el otro.

Y en el caso de los veinte días previstos en el artículo 6° para contestar la demanda -"el traslado de la demanda anulatoria será por veinte días"-, se habrá advertido que el texto actual dice "prorrogable a pedido de parte" -si uno lo pide, el Tribunal no lo decreta, pero de hecho se otorga; es una situación un poco particular-, ¿no sería mejor allí -ya que se elimina la posibilidad de pedir prórroga- llevar el plazo a treinta días para tenerlo como principio general para cualquier demanda y no veinte? Adviértase que a veces contestar una demanda anulatoria es mucho más complejo que contestar una demanda de responsabilidad contractual o en el ámbito civil, porque las acciones de nulidad son complejas. El abogado tiene sesenta días para prepararla, pero parte de la demanda es el propio texto de los recursos; o sea que la demanda ya la tiene medio armada. Sin

embargo, para que el Estado responda -con la burocracia propia de las "jurídicas", que yo las defiendo, porque son muy buenas; siempre digo que no hay que ir a abogados externos, pero eso se hace- ¿no sería conveniente, ya que se pierde la capacidad de prórroga, llevar eso a treinta días? Es el principio general del derecho uruguayo, además, y no cambiaría el plazo final, porque se ganaría en los otros plazos que acortan la eventual demora.

Gracias.

SEÑOR NESSAR (Silvana).- En cuanto a establecer el plazo diferencial para las excepciones y la sentencia definitiva, creo que es conveniente separarlos, y poner el plazo de cuarenta y cinco días para las excepciones en el inciso anterior al final del artículo 9°, que dice: "Si el Tribunal advirtiere que ocurre alguna de estas circunstancias, dará vista a las partes con plazo de diez días y, si lo considera necesario, solicitará después el dictamen del Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo". Para mí -y esta es la duda que se me genera-, primero, esto podría generar una inconstitucionalidad, porque dice "si lo considera necesario". Quiere decir que puede pasar que el Tribunal diga que no tiene que pasar al procurador, por una cuestión formal, mientras que la Constitución dice que intervendrá en todos los asuntos del TCA. Y qué pasa: si el Tribunal admite una cuestión formal, puede terminar con que eso se transforme en una sentencia definitiva, con lo cual habría una sentencia definitiva sin que se pronunciara el procurador.

Si se admite que hay un agotamiento de vía, si se admite que hay caducidad o que el acto no es procesable, ese incidente se transforma en definitivo, es decir, que ahí ya se termina el expediente, el principal, porque la cuestión formal incide sobre la principal. Entonces, ahí habría una sentencia del TCA sin dictamen del procurador, contraviniendo el artículo 314.

O sea, creo que acá hay que modificar la norma y la frase "si lo considera necesario", no puede ir. Y habría que decir que, en ese caso, el plazo para pronunciarse el procurador del Estado será de cuarenta y cinco días.

También puede establecerse el plazo de cuarenta y cinco días -esto no lo dice, pero nosotros lo queríamos proponer con el doctor- en los casos de suspensión de ejecución del acto, que están contemplados en el artículo 2° del Ley N° 15.869, que es la norma que modificó la ley orgánica. |Allí dice que se puede pedir la suspensión del acto, etcétera. Ahora, esta es una cuestión que nosotros, de hecho, la sacamos antes. ¿Por qué? Porque si bien es un expediente que corre paralelo al principal -de hecho, se forman dos fichas-, evidentemente, quien pide la suspensión del acto tiene interés en que el pronunciamiento sea rápido. Entonces, nosotros no le podemos dar noventa días a esa persona; por sí, o por no, tenemos que hacerlo rápido. Por lo tanto, las suspensiones y las cuestiones formales entran como un despacho saneador, que es lo que hace la Procuraduría Adjunta, para sacarlas rápidamente. Entonces, lo que proponemos es que en esos casos el procurador también tenga cuarenta y cinco días, incorporando una modificación al artículo 2º de la Ley Nº 5.809. También pretendemos que para los casos de suspensión el procurador cuente con cuarenta y cinco días. O sea, lo que queremos es que en esas dos oportunidades se reduzca el plazo de noventa a cuarenta y cinco días.

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- ¿Me permite una interrupción?

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Sí, señor diputado.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Quisiera hacer una pregunta relativa a la suspensión del acto.

¿Cuál es el volumen de casos en los que se pide suspensión del acto y qué opinión tiene la Procuraduría General con respecto a la posibilidad de que en esos casos, cuando se pide la suspensión del acto, deba expedirse en treinta días?

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Yo creo que no habría inconveniente con que el plazo fuera de treinta días; lo digo honestamente, teniendo en cuenta la realidad actual y lo que hago yo. Hace treinta años que estoy en la oficina y sé cuál es el volumen de expedientes. Digamos que de veinticinco expedientes -más o menos- que vienen de remesa los miércoles, ocho o nueve son formales y dos o tres son de suspensión. En realidad, no es un incidente que se utilice mucho, porque el Tribunal difícilmente accede a la suspensión. Además, los casos en los que se accede a la suspensión son siempre los mismos. Por ejemplo, cuando el BPS suspende una pensión o una pasividad, porque el daño que se genera a la persona por no pagarle la pasividad -sea pensión o jubilación- siempre es mucho mayor que el que se genera al BPS por pagársela -estamos hablando de montos que, en general, son escasos-, o cuando se plantean cuestiones de construcción relativas al medio ambiente, por ejemplo, en Cabo Polonio o Punta del Diablo, etcétera. También se accede a la suspensión en casos claros de contratación administrativa -a menos que la administración haya levantado el efecto suspensivo, algo que generalmente no hace-, y en materia de turismo, cuando hay una suspensión preceptiva. Por ejemplo, si se le impone una multa a un hotel y lo clausuran, por ejemplo en el mes de octubre, lo matan, porque después las posibilidades de gestión son difíciles. Ese tipo de sanciones, que son por decreto ley de turismo, también tienen una suspensión preceptiva y en esos casos nosotros accedemos. Digamos que de los veinticinco expedientes que entran en cada remesa no hay más de dos o tres de suspensión. Además, el Tribunal tiene una posición bastante restrictiva; diría que en un plazo de diez años a la fecha ha sido más de apertura. Inclusive, nosotros hemos escrito bastante sobre el tema, señalando sentencias en las que hemos visto una posición bastante favorable del Tribunal a la apertura, porque es el único incidente que hay; en ese sentido, es cosa buena que en estos proyectos se prevean otras medidas cautelares, porque no hay medidas cautelares ante el TCA. ¿Cuál es el problema? Que primero hay que agotar la vía administrativa, y en la suspensión también.

Delpiazzo, por ejemplo, planteó que se hiciera con las demandas prematuras. La demanda prematura es una posibilidad que tiene el actor, antes de que se agote la vía administrativa, de presentar la demanda anulatoria. Entonces, ¿qué se hace? El Tribunal hace un despacho saneador y dice: "Esperamos a que se cumpla el agotamiento de la vía administrativa", es decir, los plazos que tiene para los recursos.

SEÑOR REPRESENTANTE PASQUET (Ope).- Es como una incubadora administrativa.

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Exactamente; se queda ahí, incubando.

Pero, ¿qué pasa? Delpiazzo decía: "Ahí hay que pedir la suspensión para ver si prospera, pero tampoco prospera, porque hay sentencias desde el 2000 y no prosperan, porque van a hacer esperar al expediente hasta que se cumpla el ficto de los recursos, con lo cual es lo mismo".

O sea que no hay medidas cautelares, solamente la suspensión. Por lo tanto, me parece justo para el actor que ese incidente se analice antes, porque si lo plantea con urgencia es porque le está generando, como dice la ley, un daño mayor que el que le genera a la administración ejecutar el acto

No sé si quedó claro.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a la delegación el completo informe.

Asimismo, queríamos decirles que pueden estar tranquilos -teniendo en cuenta lo que me dijeron a nivel personal y que trasmití al resto de los integrantes de la Comisión-, porque no pensábamos considerar el proyecto antes de tomarnos el tiempo para escucharlos. Entendimos que era necesario contar con su versión desde la experiencia que tiene la Procuraduría del Estado.

Por lo tanto, agradecemos nuevamente a los integrantes de la delegación por haber concurrido a la Comisión el día de hoy a realizar este completo informe sobre un proyecto de ley que tenemos a estudio, ya que tenemos intenciones de avanzar en su tratamiento, considerando que cuenta con media sanción del Senado.

SEÑORA NESSAR (Silvana).- Muchísimas gracias a todos y a la señora presidenta por la convocatoria.

SEÑOR UBIRÍA (Rafael).- Muchas gracias a todos por recibirnos.

(Se retira de sala la delegación de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo).-

(Diálogos.- Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

